DANGDAI HUANJING BAOHU WENTI DE FALÜ YINGDUI

当代环境保护问题的法律应对

冷罗生 著



知识产权出版社
全国百佳图书出版单位

需要全本请访问 www.ertongbook.com

DANGDAI HUANJING BAOHU WENTI DE
FALÜ YINGDUI

当代环境保护问题的法律应对

冷罗生 著

知识产权出版社
全国百佳图书出版单位

图书在版编目（CIP）数据

当代环境保护问题的法律应对 / 冷罗生著. —北京：知识产权出版社，2019.9
ISBN 978-7-5130-6416-3

Ⅰ.①当… Ⅱ.①冷… Ⅲ.①环境保护法—研究—中国 Ⅳ.①D922.680.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2019）第 179675 号

责任编辑：彭小华　　**责任校对：**潘凤越
封面设计：韩建文　　**责任印制：**孙婷婷

当代环境保护问题的法律应对

冷罗生　著

出版发行：知识产权出版社有限责任公司　　**网　　址：**http://www.ipph.cn
社　　址：北京市海淀区气象路 50 号院　　**邮　　编：**100081
责编电话：010-82000860 转 8115　　**责编邮箱：**huapxh@sina.com
发行电话：010-82000860 转 8101/8102　　**发行传真：**010-82000893/82005070/82000270
印　　刷：北京九州迅驰传媒文化有限公司　　**经　　销：**各大网上书店、新华书店及相关专业书店
开　　本：720mm×1000mm　1/16　　**印　　张：**17
版　　次：2019 年 9 月第 1 版　　**印　　次：**2019 年 9 月第 1 次印刷
字　　数：320 千字　　**定　　价：**78.00 元
ISBN 978-7-5130-6416-3

出版权专有　侵权必究
如有印装质量问题，本社负责调换。

目　录

第一部分　绿色化立法 …… 1

日本绿色化的立法实践及其对我国的启示 …… 3

电子废弃物回收利用和处置的法律措施：国外的经验与中国的对策…… 21

第二部分　气候变化立法 …… 31

CDM 项目值得注意的几个法律问题 …… 33

构建中国大陆自愿减排交易机制的政策法律思考…… 43

构建中国碳排放权交易机制的法律政策思考…… 58

日本温室气体排放权交易制度及其启示…… 72

加拿大《气候变化责任法案》及其对我国的启示 …… 84

韩国《绿色增长基本法》及其对我国的启示 …… 98

德班气候变化大会前景不容乐观 …… 112

第三部分　污染防治立法 …… 115

对《中华人民共和国水污染防治法》的理性思考 …… 117

中国面源污染防治立法的现状、困境与出路 …… 131

日本应对面源污染的法律措施 …… 137

河湖水系连通中的法律问题 …… 145

第四部分 环境保护法前沿问题 …… 195

刑法将修 “达摩克利斯之剑”已悬

——刑法修正案（八）（草案）的主要动机与要点释疑 …… 197

环境执法中的责令停止建设与责令停止生产 …… 202

保护生命水源 亟待法律健全 …… 206

“不防污染防监督”造就排污天堂 …… 209

治理地下水污染 法律要有“法力” …… 212

第五部分 新环境保护法的热点问题研究 …… 217

新环保法实施中环境报告制度的困境与突破 …… 219

论我国林权流转制度的不足与完善

——以恶意收购林权证贷款不还现象为例 …… 230

反思环境公益诉讼中的举证责任倒置

——以法定原告资格为视角 …… 242

论环境侵权法律救济体系之构建

——以《环境保护法》第64条为核心的评析 …… 259

需要全本请访问 www.ertongbook.com

第一部分

绿色化立法

- 日本绿色化的立法实践及其对我国的启示
- 电子废弃物回收利用和处置的法律措施：国外的经验与中国的对策

日本绿色化的立法实践及其对我国的启示[①]

随着全球环境问题的日益严峻，各主要国家大都将绿色发展作为经济增长的核心新动力。美国2009年出台了《美国清洁能源与安全法案》，韩国同年公布了《绿色增长国家战略及五年计划》，欧盟2010年制订了“2020发展战略”，日本2012年也推出了“绿色发展战略”。2015年3月24日，中央政治局会议审议通过了《关于加快推进生态文明建设的意见》（以下简称《意见》），首次提出“绿色化”概念，并将“四化”拓展为“五化”，表明党中央对生态文明建设的高度重视，已将其上升为国家战略层面[②]，成为实现生态文明建设的具体路径，体现着中国发展的整体理念。[③] 本文拟从日本“绿色化立法”的实践入手，分析其实施成效并总结其成功经验，以期对我国绿色化立法有所启迪。

一、绿色化与绿色化立法

“绿色化”不是简单的植树造林和增加国土绿色覆盖率，而是将生态文明理念融入我国现有价值观、生产方式和制度建设中去，将经济发展方式转化为以创新为基本动力，并符合资源节约、环境友好和生态安全的效率型集约式发展。“绿色化”既是构建科技含量高、资源消耗低、环境污染少的产业结构和生产方式，也是养成勤俭节约、绿色低碳、文明健康的生活方式和消费模式。[④]“绿色化”就是把绿色的理念内化为人的绿色素养，外化为人的生产方式、生

---

① 本文首次发表于2015年6月26日至28日的生态文明贵阳国际论坛。刊载于2016年7月社会科学文献出版社出版的《绿色化与立法保障》。本文的研究主要针对的是当时的情况，分析引用的法律法规也是当时有效的法律法规，研究成果对现在只具有一定的借鉴意义。全书文章均如此，下不赘述。

② 赵建军．绿色化是生态文明建设重要标志［N］，辽宁日报，2015－5－5：(5)．

③ 李晓西．“绿色化”突出了绿色发展的三个新特征［N］，光明日报，2015－5－20：(15)．

④ 于林月，张力．“绿色化”升级我国经济硬实力［N］，光明日报，2015－5－20：(15)．

活方式，企业的绿色产业、绿色产品，政府部门的绿色管理、绿色治理方式。①

“绿色化”是一种新的生产生活方式，应涵盖四个方面，即资源循环、低碳减排、生态保护和污染控制，而不是简单的绿化，因此，推进“绿色化”必须是全方位的。绿色发展一定需要体制机制支持，离不开制度保障，特别是需要法律的支持，需要推进“绿色化”立法。因此，《意见》明确要求健全法律法规，全面清理现行法律法规中与加快推进生态文明建设不相适应的内容，加强法律法规间的衔接。值得肯定的是，近年来，在生态文明体制机制建设方面，无论是顶层设计还是地方探索，开展了很多“绿色化”的立法实践。如2014年修订的《环境保护法》，就经过了3年反复调查、研究和论证，广泛地听取、征求各方意见，并历经全国人大常委会4次审议，最终获得通过。2014年《环境保护法》在内容上确实有许多突破和创新：在完善制度方面，提出要建立健全一系列新的环境管理制度；在强化保障方面也提出了一些新要求、新措施，进一步明确了各方的责任，并且明确规定了一些约束和处罚的措施。《环境保护法》在体制机制建设上迈出了一大步。它的实施体现了铁腕治污的良好态势，在生态文明制度建设方面，特别是“绿色化”立法方面具有里程碑的作用。

“绿色化”立法是一个新词，目前还未有官方的解释，也鲜有学者对其加以解释或定义。笔者认为“绿色化立法”是一个系统工程，是一个循序渐进的过程。“绿色化”立法不仅需要完善环境资源法律法规，而且还必须要修改和完善其他相关的法律法规，使之形成一个完善和谐的环境资源保护法律体系。基于此认识，“绿色化”立法可以理解为：以生态文明理念为导向，以当代生态学原理为理论基础，以维护绿色化的生产方式与生活方式、促进可持续发展为目标，按照生态系统管理的基本要求，对现行环境资源立法体系进行改造的趋势和过程。当下，“绿色化”立法的首要任务是建立和完善资源节约和循环经济发展的法规和标准体系；同时还要建立和完善环境友好与生态发展的法规和标准体系。②

目前中国经济发展与环境保护的情形与30年前的日本大致相似。“二战”后的日本曾经创造了经济高速增长的奇迹，同样，在较短时期内，克服严重的环境污染，也创造出了经济与环境“双赢”的奇迹。究其原因种种，关键在于日本能够通过绿色化的立法实践，将“绿色宏观调控”的成果及时巩固，实现

① 曹广晶．“绿色化”是全新的发展观［N］，人民日报，2015－5－28：（5）．

② 聂资鲁．建设长株潭“两型社会”需强化绿色立法，http：//news. sina. com. cn/o/2015－03－23/143931635664. shtml，访问日期：2015－6－12．

了由“环境换取增长”到“环境优化增长”的转变，最终走上可持续发展的良性轨道。

二、日本绿色化的立法实践

“二战”后，日本致力于发展经济，成就了20世纪50～70年代经济的高速增长。但这种以牺牲环境换取经济的快速增长，也让日本成为举世闻名的“公害国”。由于日本政府积极行动，制定和完善了各类“公害法律”，从而有效地刺激了日本绿色经济的发展。随着日本政府“绿色宏观调控”政策的实施，“最佳生产、适度消费、最少废弃”的可持续社会发展模式的逐步形成，日本适时开始了“绿色化”的立法实践。

（一）资源循环方面的绿色化立法实践

在资源循环方面，日本立法的着力点是逐步构建绿色化（科技含量高、资源消耗低、环境污染少）产业结构和生产方式，促进经济社会的可持续发展，同时促使经济发展与环境保护保持平衡。立法上采取了基本法统率综合法和专项法的三层模式。第一层面是两部基本法，即《环境基本法》《推进循环型社会形成基本法》；第二层面是两部综合性法律，分别是《废弃物处理法》《资源有效利用促进法》；第三层面是根据各种产品的性质分别制定11部具体法律法规，分别是《容器包装再生利用法》《家电再生利用法》《食品循环利用法》《绿色采购法》《建筑材料再生利用法》《PCB特别措施法》《报废汽车再生利用法》《产业特别措施法》《小型家电回收法》《农林渔业生物燃料法》《生物质活用推进基本法》《净化槽法》。

（二）碳减排方面的绿色化立法实践

在应对气候变化方面，其立法着力点是激励绿色技术发展，减少温室气体排放，促进产业结构调整与就业，倡导绿色低碳、文明健康的生活方式和消费模式[①]。已形成了以《全球气候变暖对策推进法》为中心，以《能源利用合理化法》《氟利昂回收与销毁法》《电力事业者利用新能源等的特别措施法》《促进新能源利用特别措施法》等相关配套法律为内容的应对气候变化的法律体系。

在能源开发与利用方面，其立法着力点是节约能源、提高能效、发展非化石能源、保障能源安全，促进清洁能源技术发展，减少温室气体排放和促进就业。日本还制定了一系列能源专门法相关配套法规。已构建了以《能源政策基

① ［日］大塚直．国内排出枠取引制度的温暖化对策［M］，岩波书店，2011，pp61－64.

本法》为指导，《电力事业法》《天然气事业法》《原子能基本法》《合理用能法》等能源专门法为主体，《电力事业法施行令》《天然气事业法施行令》《促进新能源利用特别措施法施行令》等相关法规为配套的金字塔式能源立法体系。①

（三）生态保护方面的绿色化立法实践

在生态保护方面，其立法着力点是提出了国土和自然资源的利用应将避免影响生物多样性或将影响降到最小作为基本原则，确立保护自然环境和景观的理念，保护动植物、保存生物多样性，要求尽量减少人类对自然的干扰，实现人类与自然和谐共存。20 世纪末以来，日本有关自然保护与自然开发的法律不只考虑环境保全的问题，同时还注重其绿色化的程度。先后修改了《河川法》《森林、林业基本法》《鸟兽保护法》《自然公园法》《关于濒临灭绝的野生动植物的种保存的法律》等，制定了《生物多样性基本法》。

（四）污染防治方面的绿色化立法实践

在污染防治方面，其立法特点是从过去的单纯限制污染行为，发展到关注国民健康，环境优先，环境立国，再到目前的以构建低碳社会为目标。在环境领域中，最重要、具有决定地位的基本法有 3 部：《公害对策基本法》《自然环境保全法》《环境基本法》。此外，还有以针对因氮氧化物（NOx）和颗粒物（PM）等导致大气污染的法律，如《大气污染防止法》《关于减少特定地区机动车排放氮氧化物和颗粒物总量的特别措施法》《有关防止防滑轮胎粉尘发生法》；还有以各种自然资源因素为管理对象而制定的土地利用及环境保护相关法，如《国土综合开发法》《矿业法》《农业用地法》《水资源开发促进法》《土地改良法》《都市绿地保护法》《都市圈近郊绿地保护法》《自然公园法》《海岸法》等；有以规范污染防治费用负担和规范环境行政管理成本而制定的环境行政管理法，如《环境厅设置法》《公害防治事业费用企业负担法》等；有以公害救济和纠纷处理为目的而制定的法律，如《油污损害赔偿保障法》《原子能损害赔偿法》等。日本污染防治法律体系中的《环境基本法》等法律是日本环境管理战略转型的重要里程碑，与《循环型社会基本法》等宏观法律法规一起，把环境管理的中心从以防控为主转向了构建可持续发展的经济社会。

三、日本绿色化的立法经验

在亚太地区乃至全世界，日本是通过改变经济增长方式实现经济增长与环

① 罗丽．日本能源政策动向及能源法研究［N］，政法论坛，2007（1）。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

境保护双赢的国家。日本为治理环境与转变经济发展方式主要采取了技术对策和法制建设两种途径，而法制建设对技术进步产生极强的导向与保障作用。日本没有绿色化立法这样的提法，而且其绿色化立法的范围有待进一步拓宽，立法的程度也有必要引向纵深，但是，日本在环境保护领域（不限于此领域）真真切切、循序渐进地开展了上述绿色化的立法工作。尽管其涉及的法律众多，条文十分繁杂，但仍然可以将其绿色化的立法经验归纳如下。

（一）立法理念先进超前

20 世纪 60 年代末 70 年代初，日本高速增长的经济带来了环境的急剧恶化，公害问题愈演愈烈，引起了尖锐的社会和政治问题。由此民间反公害运动也日益高涨，这些民间的环境保护运动使政府不得不进行公害控制的立法。公害控制立法的目的仍然是“保护国民健康和维护生活环境”，是以“与经济健全发展相协调”为条件。这种“经济优先”的立法理念，遭到了日本法学界和环保人士的尖锐批评。在 1970 年的“公害国会”上，日本不得不将“保护国民健康和维护其生活环境”作为该法的唯一立法目的，从此确立了“环境优先”的立法理念。

20 世纪 80 年代以后，日本从环境保护末端治理的战略思路，转向从生产和消费源头防止污染的“管端预防”，实现了发展战略和思路的一次突破，并取得了积极的成效。但是“资源→产品→废物排放”的传统经济流程并无根本的改变。20 世纪 90 年代，伴随着可持续发展理念的兴起，日本作为一个环保意识极强的国家，感觉到从前发挥过巨大作用的《公害对策基本法》和《自然环境保全法》实际上存在太多的不足之处，这种单纯的被动式的公害污染防治已经不能满足可持续发展的要求，必须适时地对环境基本法作出调整，将环境保护转向解决整体性环境保护及全球性环境问题上。1991 年，日本颁布了《再生资源利用促进法》，从法律层面正式规定和推动资源的循环再利用。1993 年以《公害对策基本法》为基础，以可持续发展、保护环境和国际协调为新的理念，制定了《环境基本法》。《环境基本法》成为日本政府指导环境事业的基本依据，并与《环境长期计划》和一系列制度和政策相结合，构建了政府、地方公益团体和国民共同推动环保事业的法律、制度和政策体系。

进入 21 世纪以来，日本提出循环经济理念，实现了发展战略和思路的再次突破。日本进一步明确提出资源减量消耗、减轻对环境的压力、构建循环型社会的目标，并正式实施“3R”（减量化、再利用、再循环）政策，推进循环型社会建设。为此，2000 年颁布《容器包装再利用法》、2001 年颁布包括《循环型社会基本法》《资源有效利用促进法》《家电回收再利用法》《食品回收再利

用法》等在内的一系列专项法律。目的是使保护环境的工作更加具体化，从生产到废弃的全过程中，提倡和促进物资的有效利用和循环使用，减少废弃物，减轻环境负荷。次贷危机对日本经济造成严重影响以后，再一次触动了日本对新经济模式与环境保护的探索，绿色经济理念也越发深入人心。日本高度重视减排，主导建设低碳社会。受地理环境等自然条件制约，全球气候变暖对日本的影响远大于其他发达国家。日本各届政府一直在宣传推广节能减排计划，主导建设低碳社会。2007 年，日本内阁会议制定了《21 世纪环境立国战略》，并通过了“低碳社会行动计划”。2008 年提出的“福田蓝图”，是日本低碳战略形成的正式标志。2009 年公布了名为《绿色经济与社会变革》的政策草案，目的是通过实行削减温室气体排放等措施，强化日本的“绿色经济”。为适应经济社会环境的变化，确保能源安定而充足的供应，促进国民努力利用新能源，为国民健康发展和生活安定作出贡献，2009 年日本再次修订了《促进新能源利用特别措施法》。2012 年开始实施的《电力事业者利用新能源等的特别措施法》的核心在于“固定价格买取制度”，该制度规定电力公司在一定期间内，有义务利用国家制定的固定价格，购买可再生能源发电，以期鼓励更多企业或个人进入可再生能源发电领域，尽快形成一定产业规模。同年，日本修订了《原子能基本法》，将“国家安全”作为一项法律目标提出。新修订的内容有：“原子能的安全应用旨在保护人们的生命、健康和财产、保护环境和国家安全。”2014 年再一次修订了《电气事业法》，根据修订的法律，日本的电力零售到 2016 年将全面自由化。除了目前已经实现自由化的企业用电外，由大型电力公司垄断的居民家庭用电市场也开放，消费者可自由选择电力公司。

总之，为了实现低碳社会目标，日本不断通过强有力的法律手段，全面推动各项节能减排措施的实施。

（二）立法体系科学完备

日本环境法律体系经过 30 多年的渐进完善，已成为发达国家中对循环经济立法最为全面体系。

20 世纪 70 年代，日本实行的是环境保护末端治理的战略思路，当时立法的重点是公害防治。为此，日本于 1967 年制定并于 1970 年修改了《公害对策基本法》，对日本的污染治理发挥了启动作用。1970 年日本国会还通过了《公害防止事业费企业负担法》《海洋污染防止法》《水质污染防止法》《关于防止农用土地土壤污染的法律》《关于废弃物处理及清扫的法律》《关于处罚人体健康的公害犯罪的法律》《大气污染防止法》《噪声控制法》《下水道法》《农药管理法》《自然公园法》《毒品及剧毒物品管理法》《道路交通法》共计 13 部

与公害有关的法律。至此，日本业已逐步完备了以《公害对策基本法》为中心的公害防治法律体系。

20 世纪 70 年代的两次石油危机，给日本带来了严重冲击，能源需求得到了一定程度的抑制，不过，日本经济仍保持着一定的发展态势。80 年代中期以后，能源需求一直呈上升趋势。为此，日本政府高度重视产业结构的“轻量化”，大力发展节能、高效、高附加值的技术与产品，开展节约能源、提高能效运动，积极推行各种节能措施，鼓励开发节能技术与产品。这一时期的立法，主要把节约能源、提高能效、发展非化石能源、保障能源安全的立法理念贯穿于一系列能源专门法律之中，构建了以《能源政策基本法》为指导，《电力事业法》《天然气事业法》《原子能基本法》《合理用能法》等能源专门法为主体，《电力事业法施行令》《天然气事业法施行令》《促进新能源利用特别措施法施行令》等相关法规为配套的金字塔式能源立法体系。①

20 世纪 90 年代，日本为了建成“环之国”，实现社会的可持续发展，围绕建设循环型社会目标进行了一系列法制建设。其结构层次如下：环境宪法（《环境基本法》）→基本法（《推进循环型社会形成基本法》）→综合性法律（《废弃物处理法》《促进资源有效利用法》）→专门法（《容器包装再生利用法》《家电再生利用法》《建筑材料再生利用法》《食品循环利用法》《报废汽车再生利用法》《绿色采购法》《生物质活用推进基本法》《净化槽法》）→补充性法律（《PCB 特别措施法》《产业特别措施法》《小型家电回收法》《农林渔业生物质燃料法》）。至此，日本已构建成以《环境基本法》为基础，以《循环型基本法》为指导，以相关综合法律、专项法律为分支，以及其他一些法律为补充的循环型社会的物质循环管理法律体系。

日本是一个资源比较匮乏的国家，因此也是新能源开发最领先的国家，在太阳能发电、海洋能、地热、垃圾发电、燃料电池等新能源领域都走在世界的前列。2006 年，日本政府首次制定了国家能源战略——《新国家能源战略》。2009 年 4 月，日本政府公布了《绿色经济与社会变革》的政策草案，提出通过实行削减温室气体排放等措施大力推动了低碳经济发展。目前，已形成了以《全球气候变暖对策推进法》为中心，以《能源利用合理化法》《氟利昂回收与销毁法》《电力事业者利用新能源等的特别措施法》《促进新能源利用特别措施法》等相关配套法规为内容的应对气候变化法律体系。

（三）立法措施多管齐下

日本制定或修改法律时，特别注重“三性”（法律内容的配套性、系统性

① 罗丽．日本能源政策动向及能源法研究［N］，政法论坛，2007（1）．

和可操作性）。日本在循环经济立法上采取了基本法统率综合法和专项法的三层模式。从生产投入到产品的形成、再到产品的销售和回收等各个环节法律法规相互配套，自成一个体系，尽可能地减少了法律法规的“盲区”。而且，这些法律条文也明确具体，便于贯彻落实。

（1）适时修改，渐进完善。日本适时对相关法律进行立、改、废，从而使环境法律体系在稳定性与适应性之间保持适度的调整。如1979年制定的《能源利用合理化法》经过1993年、1997年、1998年、1999年、2002年、2005年和2006年等多次修改后，成为日本能源的核心法律之一。1970年制定的《废弃物处理法》经过4次修订已经成为发展循环经济的重要法规之一。

（2）修改旧法与制定新法同时进行，不断完善绿色环境法律体系。日本立法时将重心放在保护绿色化的生产方式与生活方式，促进社会可持续发展方面。为了解决废弃物问题，日本于1991年彻底修改了《废弃物处理法》，1992年再次对此法进行了修改。在修改《废弃物处理法》的同时，日本政府还出台了《资源再生利用促进法》，以减轻环境的负荷。

（3）更名旧法，并赋予新的内容。2000年日本将1991年颁布实施的《资源再生利用促进法》修订为《资源有效利用促进法》。修改的内容主要是将过去单纯促进废物的再生利用扩大为同时促进废物减少和零部件的再利用。即由原来的“1R”改为“3R”综合促进。同时还明确了国民在生活中的环境义务，即“消费者应努力促进产品尽可能长期使用，并促进可循环资源和可再用部件的再生利用，同时还应协助国家、地方政府和企业为实现本法目的所采取的措施”。

（4）辅之以配套的政令、规则和告示，便利法律的贯彻执行。每一套法律之下都有一些配套的政令、规则和告示作为法律实施中的具体操作规则，具有可操作性的具体细则也是日本各项法律得以贯彻执行的有力保障之一。如为贯彻实施《促进新能源利用特别措施法》，1997年6月20日又制定了《促进新能源利用特别措施法施行令》，并于1999年、2000年、2001年、2002年经过多次修订，具体规定了新能源利用的内容、中小企业者的范围。又如为贯彻施行能源专门法，日本还制定了一系列相关配套法规。如《电力事业法施行令》《电力事业法施行规则》《受电限制规则》《电力事业会计规则》等。

（5）日本的各项法律出台之后，还有许多保障其贯彻落实的具体政策。《循环型社会基本法》对政府在推进循环型社会中必要的财政措施作出了相应的规定。为了节约资源，减轻环境的负担，大力发展绿色经济，日本政府制订了相关的财政预算。日本政府对环保经费的分配是非常细致的。正是由于日本政府对环保经费分配的周全、细致，才确保了环保事业的发展，也为绿色经济

的发展提供了强有力的支持。

（四）合理区分环保责任

日本“三层立法”都明确了国家、地方政府、企业和国民等的责任，大大减少了相关法律法规的实施难度，提高了法律体系的可操作性。

为推进循环型社会建设，政府除了要承担制定政策措施的责任外，更重要的还要承担财政支持上的责任。要建设循环型社会，政府的财政援助是不可缺少的。另外，日本要求各级政府机关必须执行《绿色采购法》，在采购产品和服务时，首先要从环保和减少废弃物的角度考虑是否非采购不可。对于确实需要采购的产品和服务，优先考虑对环境的影响和资源的循环利用，优先选购那些节能、环保、利用再生资源的产品，诸如再生纸、再生板材制造的办公设备等，以政府的表率作用，构筑循环型社会。政府严把环保行业的许可制度，使环保企业在各类废弃物的运输、保管、处理和再利用过程中分工明确，既保证了治污企业的专业性，又可以避免重复建设和无序竞争。如特定家电由零售商回收，集中送回生产企业（或委托企业）处理，费用由消费者承担等。此外，相关法律还赋予地方长官对企业的全部处理过程实施监督检查的权力，对违反规定者处以拘役、罚款和取消许可等惩罚。

企业是开采和耗用自然资源的主体，往往也是制造污染的源头。因此，构筑循环型社会，发挥企业的作用至关重要。法律明确要求企业在经营中采取必要措施，抑制原材料、产品和容器变成废弃物。在公害诉讼中，企业屡屡败诉。这不仅惩罚了肇事的企业，也起到了警告其他企业的作用。随着国民“环境维权”意识的提高，对污染排放的制约力大为增强。企业如果不对自身产生的污染进行妥善处理，不仅要面对诉讼风险以及高额处罚，而且将失去立身之地。日本企业常常用“不是企业消灭污染，就是污染消灭企业”来警示自己应承担的环境责任，这促使企业勇于技术革新，采取减污减排措施，减少和治理废水、废气、废渣等。如日本的相关法律对于一些特定资源再利用（如容器包装、特定家电、建筑材料、食品循环资源、报废汽车、小型家电、农林渔业有机物质等）企业，除从业资格外，还对废弃物的分类收集、运输、处理过程和再资源化标准作出明确规定。企业应该对废弃物进行循环利用，对乱排放者进行惩罚。

日本《循环基本法》还明确了国民的责任。国民的责任是要抑制产品变成废弃物，尽量循环使用并适当处置废弃产品，由于对于国民的这些要求并不能通过强制性规定予以作出，所以在法律上更多地表现为一种宣示性的号召，并通过向消费者课征保护环境税的方式，由国民间接地承担责任。日本还通过立法提倡并大力弘扬健康、积极的消费理念与生活方式，形成全社会愿意为环保

产品支出成本的消费理念与消费行为。特别是通过消费行为，制约企业的生产行为，迫使企业增强环保意识，提高环保水平。同时，国民环保意识的增强，可以为生活垃圾的处理提供有效的基础条件，减少垃圾产生量。

（五）实施正向激励措施

日本主要是通过财政、税制、金融等措施，实施正向激励，为企业循环利用资源提供政策支持。

1. 环保项目优先援助

凡是有利于循环经济发展的项目，政府应将其优先立项，通过直接或间接投资加大支持力度。同时，财政部门要设立循环经济发展专项资金，用于鼓励和支持循环经济发展的重大项目。如1997年制定的《促进新能源利用特别措施法》就规定对生产者进行的通过能源改进而减少二氧化碳排放的事业、促进再生产品使用等事业给予新的政策性支持。

2. 给予税收倾斜

政府实行鼓励节约与惩罚浪费相结合的税收政策，对于符合循环经济发展的产业单位给予税收上的优惠和扶持。如对企业购置节能、环保设备以提高资源利用率的行为，政府可尝试取消其消费型增值税；对使用无法回收利用的原材料、严重污染环境的消费品的行为，可将其列入消费税的征收范围或征收较高的消费税。日本自2000年《地方分权一揽子法》出台之后已有12个地方政府对产业废弃物设置了环境税。

3. 实行绿色采购

“绿色采购”就属于正向激励措施。对于国家机关，其购买物品时，必须购买环保产品，同时负责向国民提供有关环保商品的信息。对于民间企业而言，“绿色采购法”起着正向诱导的作用，即引导企业多用再生资源，开发和生产可利用再生资源的产品。对于国民，由于政府都以身作则购买使用环保产品，许多企业纷纷生产销售环保产品，这无疑是最大的引导和鼓励，最终极大地提高了民众的环保意识和节约资源的积极性。如日本政府对氢能汽车的采购，便是这方面的例子之一。氢气几乎是可以无限再生的能源，而且有利于环保。但是，以氢气为燃料的汽车，价格十分昂贵，难以成为一般企业和个人的购买对象。如果没有市场和购买者，氢能汽车的生产及其性能改良就无法延续下去，更难以走向普及。为此，日本政府带头采购氢能汽车，通过为氢能汽车提供需求，支持氢能汽车的生产和发展。日本在氢能汽车的研发和生产方面之所以能够走在世界前列，政府带头采购是一个重要因素。

（六）国民参与方便易行

目前，日本的环境保护主体呈现出明显的“三元”结构，即政府、企业和

需要全本请访问 www.ertongbook.com